

Mecanismos de Participación Ciudadana en los Concejos Deliberantes: una mirada comparada en el escenario federal.

Leopoldo Fidyka (*)

Presentación

¿Los Concejos Deliberantes están abriendo sus puertas a la ciudadanía? ¿Eso se refleja en la legislación local? Los municipios por su cercanía y estrecho contacto con los vecinos/as constituyen un ámbito propicio para el despliegue y fortalecimiento de procesos de la participación ciudadana; y los gobiernos locales han impulsado y legislado diferentes mecanismos participativos. En este artículo partiendo de la casuística, se presenta un panorama de diversas instancias que favorecen la participación y la comunicación con la ciudadanía que se han venido desarrollando en los cuerpos deliberativos de distintos municipios de la República Argentina.

a. Introducción

En el camino de las ciudades para generar aportes hacia la cohesión social, la construcción de ciudadanía y el desarrollo sostenible, resulta fundamental entre otras cuestiones, la búsqueda de nuevas modalidades de gestión, la revisión del sector público municipal, la participación ciudadana y el fortalecimiento de redes de actores. Es precisamente en espacios locales donde mejor pueden plasmarse estrategias de encuentro, colaboración y construcción colectiva, y en la normativa municipal de diversas ciudades argentinas se han incorporado diferentes canales y mecanismos para mejorar la comunicación, la interacción y el involucramiento ciudadano.

En los estudios de gestión local, se ha puesto más el foco en las formas de la participación en los ejecutivos municipales, por lo que resulta menester en este caso, abordar el desarrollo de las mismas sobre el otro importante órgano de gobierno: el cuerpo legislativo o Concejo Deliberante local.

El Concejo Deliberante o Municipal (según sus diferentes denominaciones en la República Argentina) es el órgano representativo de elección popular de los municipios donde se expresan distintas fuerzas políticas y cumplen funciones legislativas, políticas, administrativas y de contralor.

(*) Abogado y Magíster en Dirección y Gestión Pública Local. Investigador y docente del Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos (ESEIAP). Texto elaborado a partir de la ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Derecho Político, realizado en la ciudad de Posadas, Provincia de Misiones, los días 13 y 14 de octubre de 2022. Publicado en la Revista Argentina de Derecho Municipal N° 9, mayo 2023.

Como representantes directos de los vecinos, los concejales deben presentar proyectos y sancionar ordenanzas que respondan a las necesidades de la comunidad, pero también tiene la facultad de controlar las acciones encaradas por el Municipio, solicitando informes y explicaciones a sus funcionarios/as.

Como bien sostiene Orlando Pulvirenti¹, un concejal tiene tres características salientes y superpuestas: es un representante del pueblo, es un legislador y es un controlador; por tanto, un representante político del vecindario, definido éste por su pertenencia a un espacio territorial y a un Gobierno existente en el mismo, como tal, electo para canalizar las demandas de los representados, en un cuerpo deliberante en el que se deciden las políticas locales.

El concejo como órgano plural se convierte en un espacio de discusión, de debate, de tensión, pero fundamentalmente de atención de las problemáticas locales y constituye la caja de resonancia de inquietudes comunitarias, por ello es de vital importancia que establezca vías de comunicación y agilizar canales de participación ciudadana.

Siguiendo los postulados de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, puede entenderse como tal, *“al proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”*².

Cabe entrelazar esta cuestión con el enfoque de Gobierno Abierto³, un paradigma que se ha venido desarrollando en los últimos años, el cual conjuga en materia de políticas públicas importantes ejes como transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas; participación ciudadana; junto a la colaboración e innovación pública, los cuales se los pretende transversalizar a los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y específicamente en el ámbito legislativo, a través de la iniciativa “Parlamento Abierto”.

En este contexto, un parlamento abierto debe rendir cuentas, propiciar el acceso a la información y presentarla de forma transparente y sencilla, procurar utilizar al máximo las tecnologías de la información y la comunicación y generar espacios de participación que trasciendan lo informativo y permitan a la ciudadanía generar ideas, monitorear y ser partícipe de la creación de normas.

En sintonía con lo señalado, existen ámbitos y redes internacionales para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de incorporación de las tecnologías en los

¹ Pulvirenti Orlando “El Rol del Concejal”, Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, Provincia de Buenos Aires “Escuela de Gobierno y Formación de Líderes”, DIEBO, La Plata, 2008.

² Conforme al punto 2. Capítulo I de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

³ El concepto se difundió cuando el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, formuló el “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto” (2009).

procesos parlamentarios. Por ejemplo, las Conferencias Mundiales sobre el Parlamento Electrónico, una iniciativa conjunta de la Unión Interparlamentaria y las Naciones Unidas que se realizan en forma bianual. Estos encuentros sirven de marco para la presentación del Informe Mundial E-Parlamento, que se materializa en un conjunto de recomendaciones y desafíos, donde se examina el modo en que los cuerpos legislativos innovan en el ámbito de las tecnologías de información y comunicación y utilizan nuevas herramientas digitales para crear sistemas colaborativos que mejoren la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

b. Desarrollo

Revisando experiencias en la normativa municipal comparada argentina puede afirmarse que los Concejos Deliberantes en los últimos años han venido generando diversos mecanismos participativos los cuales pueden ser divididos en:

1. Mecanismos para la comunicación e interacción con la ciudadanía.
2. Mecanismos para el trabajo legislativo.
3. Mecanismos para el impulso de proyectos.
4. Mecanismos para la participación en el tratamiento legislativo.
5. Mecanismos para la promoción legislativa y educación ciudadana.

1. Mecanismos para la comunicación e interacción con la ciudadanía

1.1. Despachos públicos descentralizados.

Formas de atención directa a la ciudadanía a los fines de recibir periódicamente en el seno de los Concejos Deliberantes las sugerencias y reclamos de los vecinos (Ej. establecido en las cartas orgánicas municipales de Córdoba, Comodoro Rivadavia, Rawson –San Juan-).

1.2. Concejo itinerante.

Consiste en la realización de sesiones fuera de su ámbito o sede natural de los Concejos Deliberantes (por ejemplo, en barrios o centros comunitarios) para tener un contacto más directo con los vecinos.

Por ejemplo en el municipio de Corrientes, el presidente del Honorable Concejo Deliberante debe convocar ampliamente a los vecinos y público en general, publicando con cuarenta y cinco días de anticipación las sesiones del “Concejo Itinerante”, a través de medios zonales y canales de comunicación oficial; y durante el período de difusión de las sesiones “se realizarán capacitaciones referentes a presentación de proyectos y labor legislativa en general a los vecinos residentes del barrio en donde se desarrollarán dichas sesiones”⁴.

Muchas veces esta figura aparece bajo la forma de programas como “El Concejo en los Barrios” (Villa María, Río Cuarto, Apóstoles); o “El concejo en tu barrio” (Capilla del Monte,

⁴ Art. 9, Ordenanza Municipal 234/14 Corrientes.

Paraná); donde la ordenanza reglamentaria contempla que los Concejales en forma conjunta confeccionarán la nómina de las instituciones, establecimientos educativos, y barrios en los que proponen llevar a cabo las sesiones fuera del recinto.

Para ello, por ejemplo en Paraná se debe tener en cuenta criterios que consideren *“la igualdad de oportunidades para todas las áreas y vecinos de la ciudad y las características materiales del espacio físico en el que se propone llevar a cabo la sesión: amplitud, accesibilidad, adecuación de conexiones eléctricas e informáticas y espacios adecuados para albergar empleados y funcionarios del Concejo y para la asistencia del público”*⁵.

Por su parte, en Capilla del Monte se establece que a partir de los quince días corridos y anteriores al establecido para la sesión, se habilitará en la Mesa de Entradas del Concejo Deliberante la recepción de proyectos, declaraciones y notas tanto de instituciones del barrio como de particulares para ser incorporadas en la Orden del Día de la sesión correspondiente y *que “ninguna propuesta de vecino, Institución, y/o cualquier otra organización intermedia podrá ser rechazada “in limine”, sin previo pronunciamiento de la comisión parlamentaria respectiva”*⁶.

1.3. Audiencias públicas legislativas.

La Audiencia pública es una instancia a través de la cual los ciudadanos proponen a la Administración Municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o reciben de ésta información de las actuaciones político-administrativas en forma verbal y en unidad de acto. Se caracteriza por ser abierta al público, sus resultados no son vinculantes y se rige en sus lineamientos de varios principios generales: publicidad, accesibilidad a todo el procedimiento, informalismo, inmediatez, oralidad actuada y amplitud de participación.

En algunos municipios los Concejos Deliberantes pueden convocarlas para debatir diferentes temas normativos de interés comunal, tanto por propia decisión del cuerpo como a solicitud de los ciudadanos⁷.

El Concejo Deliberante de Hurlingham establece en su Reglamento Interno⁸, su convocatoria en forma obligatoria, antes de la aprobación por parte del Departamento Deliberativo de proyectos referidos a:

a) Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.; b) Normas de emplazamientos industriales o comerciales; c) Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos, esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos; d) Desafectación de los inmuebles del dominio público municipal y todo acto de disposición de estos; e) Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público municipal; y f) Las que consagren excepciones a regímenes generales, salvo las referidas al pago de Tasas Municipales.

⁵ Art. 3 Ordenanza Municipal 9388, Paraná.

⁶ Art. 4, Ordenanza Municipal 2796/17, Capilla del Monte.

⁷ Por ejemplo, sí lo establece los artículos 191 al 193 Reglamento Interno del Concejo Deliberante de Bragado

⁸ Art. 135 y subsiguientes, del Reglamento Interno del Concejo Deliberante de Hurlingham.

1.4. Instancias con nuevas tecnológicas.

Se implementan desde los Concejos diferentes formas de acercamiento a los vecinos a partir de las tecnologías de información y comunicación a través de portales web, aplicaciones, consultas públicas, puesta a disposición de información pública y datos abiertos. También existe una tendencia creciente a brindar información no solo sobre el digesto normativo⁹, sino también sobre la actividad legislativa, proyectos legislativos, asistencia a comisiones, sesiones y votaciones de los concejales.

Muchos concejos transmiten por medios electrónicos sus sesiones. En Quilmes, su Concejo Deliberante instrumenta la denominada “Banca Web”¹⁰, por el que se les ofrece a los vecinos una vía virtual para incorporar temas y problemáticas de sus barrios, a la agenda legislativa del cuerpo legislativo.

Con motivo de los recaudos y medidas sanitarias necesarias por la situación epidemiológica relacionada al COVID-19 varios Concejos Deliberantes intensificaron acciones mediante el uso de tecnologías para propiciar la atención virtual, expedientes electrónicos, el trabajo legislativo en forma virtual, tanto en comisiones como las sesiones de cuerpo.

En este sentido el Concejo Deliberante de Salta, fue uno de los primeros que implementó esta modalidad reformando para ello su Reglamento Interno¹¹ por el que se instituyó las “sesiones virtuales”. Estas son convocadas por el presidente del Concejo cuando por razones de emergencia o fuerza mayor, no resultare posible reunir en forma física a los ediles. A los fines de su realización se utiliza un sistema informático que garantiza la participación de los concejales en el debate en forma simultánea y en tiempo real y que les permita el uso de la palabra y la emisión del voto, se establece que el Secretario Legislativo tendrá la facultad de verificar y certificar el quórum y la voluntad de cada uno de los concejales al momento de la votación y entre otras cuestiones, se fija que dicha Sesión deberá ser registrada en soporte digital.

Existen también experiencias de aplicación de modalidades de gobierno abierto, como el caso del municipio de Bahía Blanca que estableció mediante ordenanza la obligatoriedad para el sector público municipal de implementar una política pública de Gobierno Abierto bajo los objetivos esenciales de transparencia, apertura de datos públicos, disponibilidad de información y mecanismos de participación y colaboración¹², y se establecieron presupuestos mínimos obligatorios a publicar en la plataforma utilizada para la apertura integral de los datos¹³ e información sobre la gestión de gobierno municipal.

⁹ En este sentido, cabe destacar los Digestos “online” de los Concejos Deliberantes de Córdoba, Rosario, Trelew, La Plata y de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón, entre otros.

¹⁰ Más información: <http://www.hcdquilmes.gob.ar/participacion-ciudadana/banca-web/>

¹¹ A tales fines, modificó tres artículos e incorporando otro específico, el art. 23 BIS del Reglamento Interno del Concejo Deliberante de Salta.

¹² Conforme a la ordenanza municipal 18260/15, Bahía Blanca

¹³ En este sentido, la publicación de los datos debe realizarse siguiendo los principios y estándares aceptados debiendo ser: completos: (todos los datos públicos están disponibles siendo aquellos que no están sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o privilegio); primarios; periódicos; accesibles; procesables; no discriminatorios; no propietarios; y sin licencia, a los efectos que la ciudadanía pueda acceder, usar, modificar, utilizar, reutilizar y compartir los mismos.

En materia de datos abiertos, por ejemplo, el Concejo Deliberante de Córdoba en su portal web puso a disposición de la ciudadanía una serie de “datasets”¹⁴ agrupados en ocho temas (acceso a la información pública; actividad legislativa, administración; asistencias, audiencias públicas, decretos, declaraciones juradas, resoluciones; personal; y temario de comisiones).

2. Mecanismos para el trabajo legislativo.

2.1. Participación en las reuniones de comisiones temáticas.

En forma creciente se permite la participación de ciudadanos y organizaciones en las reuniones de las comisiones temáticas de los Concejos Deliberantes, para interiorizarse sobre su trabajo, plantear inquietudes y nuevas ideas a los proyectos normativos. Por ejemplo, la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba dispone que el Concejo establece *“la modalidad de participación de los vecinos en forma individual, colectiva o a través de instituciones en las reuniones de comisión”*¹⁵, (en igual sentido, Comodoro Rivadavia, San Patricio del Chañar y Junín de los Andes).

2.2. Comisión para el Conocimiento y el Debate Ciudadano

Mecanismo introducido en la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia y utilizado en el momento de su redacción, por el cual la ciudadanía interviene directamente en los despachos de las comisiones internas establecidas por el Reglamento Interno del Concejo Deliberante. Allí se creó una “Comisión de Información y Debate Ciudadano”; la que tiene por objeto someter a conocimiento y debate público los pre-dictámenes originales de mayoría y minoría que en relación a todo proyecto de ordenanza y pedido de informe se produzca en las comisiones temáticas individual o conjuntamente. Posteriormente los pre-dictámenes vuelven con las observaciones pertinentes a las comisiones respectivas para su dictamen definitivo. Tiene *“carácter de Audiencia Pública debiendo dar amplia difusión a los pre-dictámenes y asuntos en tratamiento”*¹⁶.

3. Mecanismos para el impulso de proyectos.

3.1. Petición legislativa.

Permite a los habitantes presentar proyectos de ordenanzas municipales ante Concejo Deliberante. La constitución de la provincia de San Luis, por ejemplo, establece que las juntas vecinales, organismos sindicales y toda otra asociación representativa de los

¹⁴ Para más información: <http://concejoabierto.cdcordoba.gob.ar/dataset>

¹⁵ Art. 71 de la Carta Orgánica Municipal de Córdoba.

¹⁶ Art. 145 de la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia y art. 74 del Reglamento Interno del Concejo Deliberante.

sectores de la comunidad, pueden presentar al concejo deliberante anteproyectos de ordenanzas.

En la ciudad de Santiago del Estero, su carta orgánica dispone que tienen iniciativa legislativa las instituciones o entidades intermedias con personalidad jurídica reconocida por el Ente de control correspondiente, a través de sus respectivas asambleas las que podrán presentar proyectos de ordenanzas, ante el Concejo Deliberante, los cuales *“deberán ser sometidos a consideración del Cuerpo, dentro del año legislativo”*¹⁷

3.2. Iniciativa popular.

Consiste en el derecho que tiene el electorado de presentar proyectos normativos a los cuerpos deliberativos municipales, para la sanción o derogación de ordenanzas sobre distintos asuntos de competencia municipal. Si bien esta figura está contemplada a nivel nacional, no todas las provincias las contemplan para sus territorios e incluso es dispar su desarrollo en la normativa local. En un conjunto de provincias aparece esta figura entre los requisitos que deben estar contemplados al redactar las Cartas Orgánicas Municipales (por ejemplo, en las constituciones de Córdoba, Chubut, Santiago del Estero, Santa Cruz, Río Negro); Salta por su parte, en su norma constitucional habilita este procedimiento para dictar o reformar las Cartas Municipales.

Por lo general, el inicio del procedimiento requiere que el proyecto que va a ser presentado, cuente con la adhesión de un porcentaje determinado de electores que varía según los lugares: 3 por mil del padrón (Resistencia); el 1% de los electores (Córdoba, Santiago del Estero); 2% de electores (San Luis, S.S. de Jujuy y Salta); 3% del padrón para ordenanzas sobre temas no legislados y 6% por objeto modificar o derogar total o parcialmente una ordenanza vigente, (S.F. del V. de Catamarca); 10% del electorado (Posadas, San Ignacio); o directamente cincuenta electores (Corrientes).

Es usual la exclusión de determinadas materias en la iniciativa popular como las atinentes a tributos o presupuesto: La Ciudad de Corrientes establece que pueden presentarse normas sobre cualquier asunto de competencia municipal siempre que *“no importe la derogación de impuestos o tasas municipales existentes o dispongan la ejecución de gastos no previstos, sin arbitrar los recursos necesarios”*¹⁸, en incluso en otras ciudades como Córdoba, se agregan otras cuestiones como la celebración de convenios y acuerdos intermunicipales e ínter jurisdiccionales; la creación y organización de Secretarías del Departamento Ejecutivo, contravenciones, régimen electoral, partidos políticos y la reforma de su carta orgánica municipal.

Los cuerpos legislativos deberán darle expreso tratamiento en un plazo determinado como por ejemplo, tres, cuatro, o doce meses, según el caso de las ciudades de Salta, Córdoba, Resistencia respectivamente.

¹⁷ Art. 48 Carta Orgánica Municipal de Santiago del Estero.

¹⁸ Conforme al art. 133 de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Corrientes.

En algunos municipios cuando el Concejo no lo tratara o fuera modificado sustancialmente por el cuerpo y si se obtuviera adhesión popular superior a la inicial, se debe convocar a referéndum vinculante y obligatorio, (como en Córdoba, San Luis, S.S. de Jujuy, Posadas, S.F. del V. de Catamarca).

4. Mecanismos para la participación en el tratamiento legislativo.

4.1. Banca abierta, ciudadana o Del Pueblo

Constituye una instancia participativa que permite a los habitantes y a las organizaciones de la sociedad civil, exponer temas de interés comunal o particular de incidencia municipal, ante el Concejo Deliberante. Es un mecanismo que tiende a promover una comunicación orgánica y pública, entre el órgano legislativo y la comunidad, incorporado en forma creciente en muchos cuerpos legislativos locales (Por ejemplo, en los Concejos de La Plata, Avellaneda, Bahía Blanca, Oliva, Puerto Deseado, Eldorado, entre muchos otros).

Una modalidad de ésta figura es facultad que se les otorga a las juntas o asociaciones vecinales para hacer oír su voz ante los Concejos Deliberantes. En este sentido, en la ciudad de Santiago del Estero se establece que los representantes de los centros vecinales, sus entidades de 2° y 3° grado y las entidades intermedias, debidamente acreditados, tendrán “derecho a voz” en las sesiones del Concejo Deliberante, cuando *“se traten proyectos por ellos promovidos a través de la iniciativa popular o cuando el tema en cuestión se refiera a su ámbito específico”*¹⁹.

Asimismo, en algunas cartas orgánicas municipales se incorpora la figura de “banca del estudiante”, por la que estos, por si o en representación de su escuela, centro estudiantil o grupo social, pueden solicitar al Concejo Deliberante su uso para exponer ideas o asuntos de interés conforme a sus inquietudes. Puerto Esperanza y Wanda (Misiones),

4.2. Procedimiento de Doble Lectura

La Doble Lectura es una forma de participación en el proceso de creación de ordenanzas, instrumentada por medio de una audiencia pública que se lleva a cabo, entre las dos aprobaciones que las normativas exigen para determinados temas.

Las cuestiones que se tratan a través de este procedimiento se hallan puntualmente determinadas en la legislación y se orientan hacia aspectos que se relacionan con el patrimonio, el presupuesto, los tributos, el endeudamiento del municipio y las obras y los servicios públicos, entre otros.

Para la aprobación de las ordenanzas por esta vía, se exigen distintas mayorías. En ciertas ocasiones, éstas son agravadas y el porcentaje estipulado para la segunda votación es superior al fijado para la primera. Entre las dos aprobaciones o “lecturas” del Concejo debe ser convocada una audiencia pública, a fin de que los actores sociales puedan expresarse en torno a los temas sujetos a consideración.

¹⁹ Conforme al art. 152 de la Carta Orgánica Municipal de Santiago del Estero.

Este procedimiento es utilizado para el tratamiento de temas específicos como: creación de nuevos impuestos; privatización de obras y servicios públicos; municipalización de servicios; creación de entidades descentralizadas o autárquicas; creación de empresas municipales y de economía mixta; contratación de empréstitos, aprobación de cuentas de inversión; sanción del presupuesto anual, entre otras. Está contemplado en la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba y en diferentes cartas orgánicas municipales del país: (Ej. Río Cuarto, Carlos Paz, Córdoba, San Ignacio, Centenario, Comodoro Rivadavia, Cutral-Có, Chos Malal, Ushuaia, Zapala, entre otras).

5. Iniciativas para la promoción legislativa y educación ciudadana

Entre las nuevas funciones de los Concejos Deliberantes se establecen las de formación cívica y ciudadana, por ejemplo, la Carta Orgánica de San Patricio del Chañar dispone que ese cuerpo promoverá en el ámbito local, la difusión del marco normativo vigente y el procedimiento legislativo *“especialmente para el conocimiento y formación cívica de niños y jóvenes, desarrollando para estos fines programas específicos de fortalecimiento ciudadano y promoción de la cultura democrática”*²⁰. En igual sentido, se especifica que se promoverá el conocimiento y difusión de la geografía, historia e identidad local y regional junto al estudio de los contenidos de la carta orgánica municipal, (Lago Puelo, Oliva y San Ignacio).

5.1. Concejo Deliberante Estudiantil o Juvenil

Constituye una herramienta de participación y formación juvenil que fomenta el compromiso, el conocimiento de las funciones legislativas y el consiguiente respeto por las instituciones democráticas.

Consiste en una simulación de aprendizaje práctico que procura difundir las tareas de legislar, generar anteproyectos y debatir en sesión especiales sobre problemáticas ciudadanas desde la perspectiva juvenil. Los proyectos aprobados por el Concejo Deliberante Estudiantil pasan al Concejo Deliberante bajo la forma de petición particular para su tratamiento.

Se instrumentación se realiza través de un proceso o ciclo anual que generalmente incluye:

- La conformación de una comisión promotora integrada por representantes del Concejo deliberante y las escuelas participantes, que se encargarán del diseño y seguimiento del cronograma de trabajo y supervisión del proceso eleccionario y legislativo de los jóvenes.
- La convocatoria a los establecimientos educativos de la ciudad.
- La elección de los representantes.
- La conformación del Concejo juvenil y sus sesiones pertinentes.

²⁰ Art. 189, Carta Orgánica Municipal de San Patricio del Chañar.

Todas ellas atravesadas transversalmente por la capacitación de los jóvenes en diversos temas: competencias municipales, funcionamiento del cuerpo, rol de concejal, técnica legislativa, tipos de proyectos, diseño de los mismos, entre otros.

Existen experiencias en varios municipios del país como en Avellaneda, Junín, Olavarría, Tres Arroyos, (Buenos Aires); Paraná, Gualeguaychú (Entre Ríos); S.S. de Jujuy, Palpalá (Jujuy); Ushuaia, (Tierra del Fuego), San Rafael, (Mendoza); Villa María (Córdoba); Victorica (La Pampa); entre muchas otras. En otras ciudades iniciativas similares se denominan “Parlamento Juvenil” Dos de Mayo, Veinticinco de Mayo (Misiones); o “Concejal por un Día” como en S.C. de Bariloche, Salta, Guaymallén, Quilmes, S.M. de Tucumán y Río Grande.






5.2. El caso del Voluntario legislativo

En el Municipio de Godoy Cruz (Mendoza) lleva adelante el impulso del programa Voluntariado Legislativo²¹, el cual representa una instancia pedagógica, destinada a vecinos y vecinas, para resolución de los problemas que les son comunes. A partir de ésta iniciativa se ofrecen herramientas técnicas que posibilitan construir políticas públicas y ponerlas a disposición del concejo municipal, la legislatura provincial o el congreso nacional.

El voluntariado legislativo está destinado a personas mayores de 16 años, sin requerimientos de conocimientos previos en materia legislativa y la instancia participativa consta de las siguientes etapas: Los vecinos detectan problemas que le son comunes y se involucran en los espacios legislativos para diseñar la solución; participan en talleres de formación ciudadana en lo referido a construcción de políticas públicas; los voluntarios legislativos redactan las propuestas junto a legisladores y referentes técnicos; finalizada la redacción, los proyectos se oficializan como expedientes legislativos y los voluntarios reciben su correspondiente diploma. Esta experiencia se extendió también a los Concejos Deliberantes de las ciudades de Tunuyán, Luján de Cuyo y Rivadavia de la Provincia de Mendoza.

²¹ “Voluntariado Legislativo” es impulsado por Fundación para el Desarrollo Cívico Ciudadano. Se encuentra enmarcado en la Ley Nacional de Voluntariado Social N° 25.855, más información en: <https://voluntariadolegislativo.org/>

Cuadro 1. Síntesis: Mecanismos participativos en Concejos Deliberantes

		Mecanismos
1. Para la comunicación e interacción con la ciudadanía		1.1. Despachos públicos descentralizados. 1.2. Concejo itinerante. 1.3. Audiencias públicas legislativas. 1.4. Instancias con nuevas tecnológicas.
2. Para la elaboración y el trabajo legislativo		2.1. Participación en las reuniones de comisiones temáticas. 2.2. Comisión para el Conocimiento y el Debate Ciudadano
3. Para el impulso de proyectos		3.1. Petición legislativa 3.2. Iniciativa popular
4. Para la participación en el tratamiento legislativo		4.1. Banca abierta, ciudadana o Del Pueblo 4.2. Procedimiento de Doble Lectura
5. Para la promoción legislativa y educación ciudadana		5.1. Concejo Deliberante Estudiantil o Juvenil 5.2. El caso del Voluntario legislativo

c. Conclusiones y recomendaciones.

Hacia Concejos abiertos y participativos.

Quedan mucho por hacer desde los Concejos Deliberantes y muchas cuestiones son extra-jurídicas. Promover y gestar la participación no significa necesariamente sancionar un decálogo de mecanismos participativos, se necesitan cambios de diversa índole, hacia adentro y hacia afuera de ese cuerpo legislativo, realizados con creatividad, innovación, colaboración, cooperación y miradas estratégicas.

Los concejos requieren repensar y redefinir sus roles, (formales e informales) teniendo como norte el fortalecimiento de sus relaciones con la ciudadanía y en consecuencia optimizar sus funciones partiendo de postulados como el de eficiencia, eficacia, calidad, transparencia de los procesos y capacidad de respuesta orientados a una mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos.

Aprender a gobernar con la participación de los ciudadanos constituye un desafío para el sector público, requiere entre otras cuestiones de habilidades para escuchar, dialogar, comunicar, negociar y congeniar con partes diversas e incluso desiguales para articularlas en torno a objetivos comunes.

Por ello, los concejos requieren apostar a la formación, a la adquisición de nuevas técnicas y habilidades, para rediseñar sus circuitos de trabajo, para optimizar su funcionamiento, mejorar la información y la comunicación con los ciudadanos.

Con frecuencia se sostiene que hace falta capacitación (y con razón) en temas como competencias municipales, técnica legislativa, archivo, digesto y derecho parlamentario, pero también se la requiere en una amplia variedad de habilidades “técnicas blandas” como mediación, negociación, comunicación, tecnologías, planificación, metodologías participativas para trabajar y “co-crear” con actores diversos.

También se necesitan instancias de formación y espacio de debate e intercambio sobre temáticas que se van incorporando y reformulando en la agenda pública con amplia repercusión local (y política) como, por ejemplo, géneros, diversidad, democracia paritaria, ambiente, cambio climático, segregación urbana, Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre tantos otros.

Por otro lado, es preciso revisar la relación con la ciudadanía, abrir sus puertas tangibles y simbólicas, facilitar el acceso a la información, a la producción legislativa, al trabajo interno en comisiones y a la comunicación con el Cuerpo y con cada uno de los concejales, para abrir canales para motorizar propuestas, consultas y reclamos, más con las facilidades que otorga la expansión de las nuevas tecnologías y la amplia utilización de las redes sociales. Respecto a este punto resulta menester multiplicar las vías de comunicación e interacción con las tecnologías, pero siempre teniendo en cuenta la brecha digital de desigual acceso a las mismas que aún subsiste en nuestras sociedades.

Los concejos tienen que aprender a escuchar, a dialogar y a compartir, la ciudadanía tiene mucho para aportarles (y viceversa). En este marco, en base a nuevos paradigmas participativos, partiendo de la pluralidad y la construcción colectiva, analizar el contexto e imaginar escenarios para tomar esas ideas como insumos de planificación, evaluación, para así luego, cotejar las nuevas realidades con las normas que los regulan y revisar en consecuencia marcos normativos e incluso los reglamentos internos de los Concejos.

Por último, los concejos deliberantes deben fortalecer sus funciones de educación ciudadana y formación cívica y como órgano de gobierno municipal abrir su mirada y contribuir más allá de diferencias circunstanciales a la consolidación de estrategias que fortalezcan la construcción democrática de un gobierno abierto, participativo e inclusivo, que tenga en cuenta la identidad local y las visiones compartidas de ciudad.

d. Bibliografía

CALDERON C. y LORENZO S. (coords.) (2010). "Open Government: Gobierno abierto". Algón Editores, Jaén-España.

FIDYKA, Leopoldo, (2008) "Participación Ciudadana en el ámbito municipal. Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina", Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, Argentina.

FIDYKA, Leopoldo (2021). "Trazos para la Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales". Estudio comparado Lago Puelo (Chubut); Oliva (Córdoba); San Ignacio (Misiones); San Lorenzo (Salta). Editorial Autores de Argentina. ESEIAP, Buenos Aires.

HERNANDEZ, Antonio, (1997). "*Derecho Municipal*", Buenos Aires, República Argentina.

LOSA, Néstor O. "Derecho Municipal, Público Provincial y Contravencional", Ediciones Jurídicas Cuyo, 2ª Ed. Ampliada y actualizada, Mendoza, 2006

MARCHIARO, José E. (2005) "Función legislativa municipal" en Revista de Derecho Público, 2005-1, Derecho Municipal segunda parte 1º ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

PULVIRENTI Orlando (2008). "El Rol del Concejal", Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, Provincia de Buenos Aires "Escuela de Gobierno y Formación de Líderes", Diebo, La Plata, Buenos Aires.

ROSATTI, Horacio, "Tratado de Derecho Municipal" Tomos I y II, Rubinzal Culzoni, 4º Ed. Ampliada y actualizada, 2012

TENAGLIA, Iván Darío. (2011) "Derecho Municipal. Concejo Deliberante" Scotti Editora, La Plata, Buenos Aires.

Legislación:

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, República de Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

Cartas Orgánicas Municipales: Carlos Paz; Centenario; Comodoro Rivadavia; Córdoba, Corrientes; Cutral-Có; Chos Malal; Dos de Mayo, Junín de los Andes; Lago Puelo; Oliva; Posadas; Puerto Esperanza, Resistencia; Río Cuarto; Salta; Santiago del Estero; San F. del Valle de Catamarca; San Ignacio; San Luis; San Martín de los Andes; San Patricio del Chañar; San Salvador de Jujuy; Ushuaia; Veinticinco de Mayo, Wanda, Zapala.

Reglamentos Internos de Concejos Deliberantes de los municipios de: Bragado, Hurlingham, La Plata, San Isidro, Provincia de Buenos Aires; Salta, Provincia de Salta.

Ordenanzas municipales:

Ordenanza Municipal 234/14 Corrientes, Provincia de Corrientes. Ordenanza Municipal 9388/16, Paraná, Provincia de Entre Ríos. Ordenanza Municipal 2796/17, Capilla del Monte, Provincia de Córdoba. Ordenanza Municipal 18260/15, Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires.